MÉMOIRE DONNÉ AU ROI PAR MR NECKER EN 1778[1]

Une multitude de plaintes s'est élevée de tous les temps contre la forme d'administration employée dans les Provinces. Elles se renouvellent plus que jamais, et l'on ne pourrait continuer à s'y montrer insensible sans avoir, peut-être, de justes reproches à se faire.

À peine en effet peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme qui, tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public, et qui doit s'y trouver habile après ne s'être occupé toute sa vie que de requêtes en cassations ; qui, souvent, ne mesurant pas même la grandeur de la commission qui lui est confiée, ne considère sa place que comme un échelon à son ambition et si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant, qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de passage et n'est point excité à préparer des établissements dont le succès ne lui sera point attribué, et dont l'éclat ne paraîtra point lui appartenir. Enfin, présumant tous, et peut-être avec raison, qu'on avance encore plus par l'effet des intrigues ou des affections que par le travail et l'étude, ils sont impatients de venir à Paris, et laissent à leurs secrétaires ou à leurs subdélégués le soin de les remplacer dans leur devoir public.

Ces subdélégués n'ont jamais de rapport avec le ministre, même en l'absence de l'Intendant, qui dans quelque lieu qu'il soit, retient toujours à lui sa correspondance ; ainsi ils ne peuvent acquérir aucun mérite direct auprès du Gouvernement, ni aucune gloire qui leur soit propre ; on doit nécessairement se repentir du défaut de ces deux grands mobiles, sans lesquels, à moins d'une grande vertu, un subalterne chargé d'une administration publique, doit être soumis à toutes les passions particulières.

De tels hommes, on le sent facilement, doivent être timides devant les puissants et arrogants envers les faibles. Ils doivent surtout s'emparer sans cesse de l'autorité Royale, et cette autorité, en de pareilles mains, doit souvent

[1] Transcription d'une copie (Coll. part.), contemporaine de l'original, écrite par un proche ami d'Antoine de Gascq (Bordeaux, 1712 – Paris, 1781), premier Président du Parlement de Guyenne depuis 1774. Le président de Gascq a eu en communication, pendant 2 jours, une des copies de l'original dont il a pris lui-même copie. La copie de l'original lui a été fournie par son fils naturel, Antoine Nicolas Waldec de Lessard (Portets, 1741 – Versailles, 9 septembre 1792), l'un des proches collaborateurs de Necker à l'époque de la rédaction du Mémoire.
Notre transcription respecte la disposition d'ensemble du manuscrit : paragraphes, ponctuation, majuscules, abréviations. Pour faciliter la lecture, l'orthographe a cependant été modernisée. (Nov. 2017).

éloigner du Roy le cœur de son peuple.

Tous ces inconvénients qui seraient sensibles dans les temps les plus heureux, deviennent plus aggravants, quand les peuples gémissent sous le poids d'impôts accumulés, et quand il est alors si nécessaire d'adoucir par une attention paternelle la rigueur de leur sort ; de là cette fermentation générale, et sur la répartition des impositions et sur les corvées, et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir justice, et sur le défaut d'encouragement, de là peut-être l'indifférence générale pour le Bien de l'État, qui gagne tous les jours.

Le Gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens insuffisants, pour y remédier, tant que la forme actuelle d'administrer les provinces, n'éprouvera aucune modification.

En effet, il est à remarquer, qu'il n'y a dans les pays d'Élection aucun contradicteur légitime du Commissaire départi, et il n'en peut même exister dans l'ordre actuel, sans déranger la subordination, et contrarier la marche des affaires ; ainsi, à moins qu'on ne soit averti par des injustices éclatantes, ou par quelque scandale public, on est obligé de voir par les yeux de l'homme même qu'on aurait besoin de juger.

Votre Majesté peut aisément se faire une idée de l'abus et presque du ridicule de cette prétendue administration. Il vient au Ministre des plaintes d'un particulier, ou d'une Paroisse entière ; que fait-on alors et qu'a-t-on fait de tous les temps ? On communique à l'Intendant cette requête ; celui-ci en réponse, en conteste les faits. On les explique et toujours d'une manière à prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait ; alors on écrit au plaignant qu'on a tardé de lui répondre jusqu'à ce qu'on eut pris connaissance exacte de son affaire, et on lui transmet comme un Jugement réfléchi du Conseil la simple réponse de l'Intendant ; quelque fois même, à sa réquisition, on réprimande le contribuable, ou la Paroisse, de s'être plaint mal à propos ; et qui sait s'ils ne se ressentent pas encore d'une autre manière de leur hardiesse ? car un Intendant et ses subdélégués qui voient toujours que ces plaintes leur sont renvoyées, que leurs décisions sont adoptées et que cette déférence à leur avis est nécessaire, doivent naturellement mépriser les plaintes auxquelles des corps entiers ne s'associent pas. Voilà pourquoi ils sont si fort redoutés dans les Provinces de la part de ceux qui n'ont pas de rapport avec la Cour ou la Capitale.

Quand de longs murmures dégénèrent en plaintes générales, le Parlement se remue, et vient se placer entre le Roy et ses peuples : mais eut-il les connaissances qu'il ne peut rassembler, ce remède est un inconvénient lui-même, puisqu'il habitue les sujets de V. M. à partager leur confiance, et connaitre une autre protection que l'amour et la justice de leur Souverain.

C’est après avoir été frappé de la défectuosité de cette contexture d’administration, que j’ai désiré fortement, pour la Gloire de V. M., pour le Bonheur de ses peuples, et pour l’accomplissement du Devoir de ma place qu’on pût développer à V. M. la nécessité de s'occuper essentiellement de cet important objet.

En même temps, je sens, plus que personne, la convenance de n’employer que des moyens lents, doux et sages ; il faut désirer le bien, y marcher ; mais c’est y renoncer que de vouloir l'atteindre par un mouvement précipité, qui, presque toujours, augmente les obstacles et les résistances. D’ailleurs il n’est rien qui ne soit soumis à quelques inconvénients ; il n’est rien, où l’expérience n’ajoute encore à l’Instruction et à la confiance ; ainsi, ce n’est que dans une seule Généralité que je proposerai à V. M. d’introduire un changement qui consisterait essentiellement dans l'essai d’une administration provinciale ou municipale.

Il est sans doute des parties d’administration, qui tenant uniquement à la police, à l’ordre public, à l’exécution des Volontés de V. M. ne peuvent jamais être partagées et doivent constamment reposer sur un Intendant seul ; mais il en est aussi, telles que la répartition des Levées, des Impositions, l’entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général et aux débouchés de la Province en particulier, qui, soumise à une marche plus lente et plus constante, peut être préférablement confiée à une commission composée de propriétaires ou réservant au Commissaire départi l’importante fonction d'éclairer le Gouvernement sur les différents règlements qui seront préparés.

De cette manière, V. M. aurait des garants multipliés du bonheur de ses peuples, et sans ne déranger en rien l’ordre public, elle serait sûre que les Tributs nécessaires seraient adoucis par la répartition et plus encore par la confiance.

On ne verrait plus accumuler sur le peuple et le poids des impôts et les frais de justices qui altèrent ses impuissances, ainsi que les moyens rigoureux qu’on est obligé de mettre en usage.

On délivrerait peut-être insensiblement les habitants des campagnes du joug sous lequel ils vivent.

Subdélégués, Officiers d'Élections, Directeurs, Receveurs Contrôleurs des Vingtièmes, Commissaires et Collecteurs des Tailles, Officiers des Gabelles, Voitures, Buralistes, Huissiers, Piqueurs de Corvées, Commis aux aides, aux contrôles, aux droits réservés, tous ces hommes de l’Impôt chacun selon leur caractère, assujettissent à leur petite autorité, et enveloppent de leur science fiscale des Contribuables ignorants, inhabiles à connaitre si on les trompe, mais

qui le soupçonnent ou le craignent sans cesse. Si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées ; si d'un pareil cahot il peut enfin sortir un système simple et régulier d'impositions, on ne peut l'espérer à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide de l'administration provinciale, qui en proposerait successivement les moyens et qui en faciliterait l'exécution.

En même temps ce qui convient en particulier à chaque Province serait mieux connu. La France composée de 24 millions répandus sur des sols différents et soumis à diverses coutumes, ne peut pas être assujettie au même genre d'impositions.

Ici la rareté du numéraire peut obliger à commander la corvée en nature ; ailleurs une multitude de circonstances invitent à la conversion en Contribution Pécuniaire ; ici la gabelle est supportable ; là des troupeaux qui composent la fortune des habitants font de la cherté du sel un véritable fléau ; ici tous les revenus sont en fond de terre, et l'on peut confondre la capitation avec la Taille ou les Vingtièmes ; ailleurs de grandes richesses mobilières et l'inégalité de leurs distributions invitent à séparer ces divers impôts ; ici l'impôt territorial peut être fixé et immuable ; là, tout est vignoble, et tellement soumis à des révolutions, que si l'impôt n'est pas un peu flexible, il sera trop rigoureux ; ici les impôts sur les consommations sont préférables ; ailleurs le voisinage de l'étranger les rend illusoires et difficiles à maintenir.

Enfin, partout, en même temps que la raison commande, l'habitude et le préjugé font résistance. Cependant, c'est l'impossibilité de pourvoir à toutes ces diversités par des Lois générales, qui obligent d'y suppléer par l'administration la plus compliquée. Et comme la force morale et physique d'un Ministre des finances ne saurait suffire à cette tâche immense et à de si vastes sujets d'attention, il arrive nécessairement que c'est du fond des Bureaux que la France est gouvernée ; et selon qu'ils sont plus ou moins éclairés, plus ou moins purs, plus ou moins vigilants, les embarras du Ministère et les plaintes des Provinces s'accroissent ou diminuent. Cependant en ramenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans le lieu où l'on ne sait que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et où l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties d'exécution appartenant à 900 millions d'impositions, subdivisés de mille manières par les formes, les espèces et les usages.

Quelle différence entre la fatigue impuissante d'une telle administration et le repos et la confiance que pourrait donner une administration provinciale sagement composée ; aussi n'est-il aucun ministre sage qui n'eût dû désirer un pareil changement, si trompé par une fausse apparence d'autorité il n'eut imaginé qu'il augmentât son pouvoir en rapportant tout à un intendant qui prenait ses ordres, tandis que les contrôleurs généraux auraient dû sentir que

lorsqu'ils ramènent à eux une multitude d'affaires au-dessus de l'attention, des forces et de la mesure du temps d'un seul homme, ce ne sont plus eux qui gouvernent, ce sont leur commis ; mais ces mêmes commis, ravis de leur influence, ne manquent jamais de persuader au ministre qu'il ne peut pas se détacher de commander un seul détail, qu'il ne peut pas se laisser une seule volonté libre sans renoncer à ses prérogatives et diminuer sa consistance, comme si l'établissement de l'ordre et son maintien par les mesures les plus simples ne devaient pas être le seul but de tous les administrateurs raisonnables.

Je traiterai dans un mémoire séparé plus particulièrement et de la généralité qui paraitrait la plus propre à ce genre d'épreuve, et du plan qui semblerait préférable.

On aperçoit facilement qu'on peut en modifier les détails de différentes manières et remplir néanmoins les idées qu'on se propose.

Un sage équilibre entre les trois ordres, soit qu'ils soient séparés ou qu'ils soient confondus, un nombre de représentants, qui sans embarras soient suffisants pour avoir une garantie du vœu de la province ; des règles simples de comptabilité, l'administration la plus économe, les assemblées générales aussi éloignées que l'entretien du zèle et de la confiance peut le permettre, l'obligation de soumettre toutes les délibérations à l'approbation du conseil éclairé par le commissaire departi, l'engagement de payer la même somme d'imposition versée aujourd'hui au Trésor Royal, le simple pouvoir de faire des observations en cas de demandes nouvelles, de manière que la volonté du Roy soit toujours éclairée et jamais arrêtée, enfin le mot de Don gratuit absolument interdit, et celui de pays d'administration subrogé à celui de pays d'États, afin que la ressemblance des noms n'entraîna jamais des prétentions semblables, voilà en abrégé l'idée des conditions essentielles.

On sent qu'il est aisé de les remplir en rassemblant diverses opinions et les lumières qu'ont pu donner la réflexion et l'expérience, surtout lorsqu'on n'est gêné par aucune convention antérieure, et que de la part du Souverain, tout devient concession et bienfaisance.

J'ajouterai encore comme une condition essentielle que telle perfection qu'on crut avoir donnée à cette institution nouvelle, il ne faudrait annoncer sa durée que pour un temps, sauf à la confirmer ensuite pour un nouveau terme, et ainsi de suite, aussi longtemps que V. M. le jugerait à propos, de manière qu'après avoir pris tous les soins nécessaires pour former un bon ouvrage, V. M. eut encore constamment dans sa main les moyens de le supprimer ou de le maintenir.

Avec une semblable prudence, quels inconvénients pourrait-on

craindre ? et que de biens au contraire ne doit-on pas attendre d'une pareille expérience ?

J'ai déjà indiqué une partie des avantages attachés à ce nouvel ordre d'administration il en est beaucoup d'autres que j'omets. C'en serait un que de multiplier les moyens de crédits, en procurant à de nouvelles provinces les facultés d'emprunter, c'en serait un plus grand que d'attacher davantage les propriétaires dans leurs Provinces, en leur y ménageant quelque occupation publique dont ils se crussent honorés. Cette petite part à l'administration relèverait le patriotisme abattu, et porterait vers le bien de l'État une réunion de lumières et d'activité dont on éprouverait bien les plus grands effets ; c'en serait un essentiel encore que d'inspirer à chaque ordre de la société une confiance plus directe dans la justice et la bonté du Monarque, c'est ce qu'on éprouve dans les pays d'États ; au lieu que dans les généralités d'Élection, où un Intendant parait bien plus un Vice-Roi, qu'un lien entre le Souverain et ses sujets, on est entrainé à porter ses regards et ses espérances vers les Parlements, qui deviennent ainsi dans l'opinion les Protecteurs des Peuples.

Enfin comme il est généralement connu que l'administration des pays d'Élection et la forme actuelle des impositions inspirent aux étrangers une sorte de frayeur plus ou moins fondée, tout projet d'amélioration attirerait en France de nouveaux habitants et deviendrait, sous ce rapport seul, une nouvelle forme de richesses.

Il est temps d'examiner les raisonnements qu'on peut opposer aux opinions que nous venons de développer.

Ne dira-t-on pas d'abord, que c'est diminuer l'autorité, que de confier la répartition des impôts à une administration municipale ?

Il est aisé ce me semble de résoudre un pareil doute. L'Autorité Royale repose sur des bornes inaltérables et ne consiste point à se montrer dans tous les détails. Elle existe également, et même dans un plus grand éclat, lorsque par un arrangement sage, et par une première impulsion dont elle sait maintenir les effets, elle se dispense d'agir sans cesse

C'est le pouvoir d'imposer qui constitue essentiellement la grandeur souveraine ; mais la répartition de ces impôts et tant d'autres parties d'exécution, ne sont que des émanations de la confiance du Monarque, n'importe en quelles mains il a déposé cette confiance : seulement ceux de ses sujets qui peuvent le mieux y répondre rappellent davantage au peuple la surveillance d'un bon Roi.

Cette confusion continuelle entre l'exercice journalier de l'autorité et l'autorité même, est une source d'inconvénients ; et le grand art de tous les administrateurs subalternes est d'entretenir cette confusion car ils voudraient que le respect à leurs commandements les plus arbitraires fut un des plus grands intérêts de la Royauté ; mais à combien d'embarras ce système n'entraîne-t-il pas l'administration ? Un Ministre surchargé des détails auxquels il ne peut faire une longue attention sans arrêter la marche des affaires, doit nécessairement être entraîné rapidement par les rapports qui lui sont faits, il ordonne, il permet, il approuve sans examiner suffisamment. L'autorité engagée, on veut la soutenir. Et on le fait d'autant plus facilement que dans les premiers moments de l'opposition, on espère qu'avec un arrêt du Conseil, on terminera tout ; mais la résistance, la réunion du corps se forment-elles ? Craint-on des difficultés sérieuses ? On trouve alors que les dispositions qu'on voulait maintenir ne sont pas d'une importance proportionnée à la peine et au bruit qu'occasionnent de actes répétés d'autorité. On temporise, on hésite, on faiblit, et le Ministre lui-même qui peut avoir passé le but en commençant, mais qui craint d'exposer sa propre stabilité, est le premier à conseiller la condescendance.

Je ne dis pas qu'il faille tout soutenir, puisque ce serait prendre l'engagement de défendre bien des méprises ; mais pour éviter de compromettre si souvent l'autorité, il ne faudrait pas être jaloux de l'exercer sans cesse. On l'épuise à la déployer inutilement et l'on manque de force dans les occasions, où il est important de la maintenir.

Toutes ces discussions avec les Parlements et les Cours des Aides pour les Vingtièmes, la Capitation, la Taille et les Corvées, tous les chocs continuels où l'autorité perd, si elle n'est pas victorieuse, tous ces divers embarras enfin cesseraient par l'effet d'une administration différente ; et que fait au Roy, que fait à sa grandeur, qu'un Commissaire départi, qu'un subdélégué, qu'un Collecteur répartissent en son nom les diverses contributions, dès qu'une fois la quotité en est déterminée ? Quand les impôts sont au comble, le meilleur Ministre des finances secondé des intendants les plus habiles et les mieux intentionnés, ne saurait prévenir les plaintes et les murmures ; comment donc peut-on aimer la gloire du Roy ? et, s'il m'est permis de le dire, comment peut-on jouir de son bonheur et désirer qu'il soit partout ordonnateur et garant des détails les plus durs et les plus rigoureux ? comment peut-on se plaire à faire bruit de ses ordres pour mettre garnison chez un contribuable et pour vendre ses meubles et son grabat ? Si ces si tristes contraintes ne peuvent pas être évitées sous aucune espèce d'administration, ne serait-il pas trop heureux qu'elles se fissent sur le commandement des représentants de la province et que le nom de V. M. toujours chéri, ne fut entendu que pour la commisération et la clémence ? Qu'intermédiaire entre les États et ses peuples, son autorité ne parût que marquer les limites entre la Rigueur et la Justice.

Ce n’est pas seulement au cœur sensible de V. M. que je présente ces considérations, c’est encore au maitre du Royaume où l’existence ancienne des corps intermédiaires multiplie les obstacles ; c’est encore au Souverain d’une nation vive et éclairée où l’amour et la confiance rendront toujours l’exercice de l’autorité plus facile.

On prétendra peut-être encore qu’en établissant une administration provinciale, sous quelque forme que ce fut, ce serait diminuer les ressources de la finance et mettre des bornes à la faculté d’imposer. Mais on doit se rappeler que j’ai établi, pour première condition, que le nouveau pays d’administration payerait précisément la même imposition que V. M. en retire et rien ne serait plus juste puisqu’en permettant aux propriétaires de ratifier et d'améliorer la répartition et la perception, ce serait le moyen de payer plus facilement.

Quant aux augmentations futures, je dirai d’abord avec peine, mais avec vérité, que le premier obstacle à ces augmentations viendra de l’état même des contribuables.

Les sujets de V. M. animés par leur zèle et leur amour seront encore peut-être capables de quelques efforts momentanés au milieu de la guerre, mais le Ministre qui, pendant la Paix, occuperait V. M. des moyens d’augmenter ses revenus autrement que par l’ordre et l’économie et une meilleure administration serait à jamais indigne de la confiance de V.M. et de l’estime du public. Il trahirait son devoir s’il n’était pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de V. M. les moyens de soulager ses peuples, et s’il lui cachait que la plus nombreuse partie de ses sujets en a le plus pressant besoin. Mais pour ôter, même au défenseur de la forme actuelle de l’administration, l’avantage qu’il voudrait tirer de l’intérêt du fisc mis en opposition avec le bonheur des peuples, il suffira de rappeler qu'entre toutes les ressources du Trésor Royal la plus sûre sans doute c’est l'égalité proportionnelle des impositions, puisque c’est la plus intelligente manière d’adoucir le fardeau commun et de se ménager le pouvoir de l’augmenter. Mais, dans la forme actuelle d’administration, cette égalité est presque impossible à établir et jusqu’à présent on a bien plus fait de tentatives à cet égard que de progrès. Il y a dans la répartition des impositions des rapports sensibles et entre les contribuables et entre les paroisses et entre les Généralités ; et les connaissances nécessaires pour établir un juste équilibre ne sont pas mêmes rassemblés. Les oppositions des Cours, les résistances que ces oppositions occasionnent de la part des contribuables, la nécessité enfin de se servir d’une multitude d’employés, contre lesquels l’intérêt général se réunit, et qu’on cherche sans cesse à tromper ou à séduire, ce sont là les difficultés que la vie momentanée des ministres des finances essaye en vain de surmonter ; et c’est ainsi que dans la forme actuelle d’administration une bonne pensée et des lois ne suffisent pas encore pour opérer le bien ; au lieu que dans les administrations provinciales il ne peut y avoir de l’inégalité que dans les principes

où les premiers règlements de répartition ; et c'est au gouvernement à y veiller ; mais les principes une fois établis, ils représentent le vœu général, et l'exécution n'est point arrêtée d'autant plus que l'intérêt commun oblige d'y veiller et que les rapports entre les facultés des contribuables ne peuvent échapper. Enfin il reste encore à montrer que le pouvoir légal d'imposer ne serait point affaibli par l'introduction d'une administration municipale, et à cet égard une seule observation suffirait, c'est que l'autorité de cette administration pourrait être bornée à répartir les impositions, et qu'ainsi les formes actuellement usitées pour les établir ne seraient point altérées.

Ce ne serait donc jamais que par un motif de propre convenance pour l'autorité Royale, car renonçant à la fonction des Parlements, on voudrait un jour demander directement à l'assemblée provinciale sa contribution aux besoins extraordinaires de l'État, et si nous nous arrêtions à comparer laquelle de ces deux manières de valider les impositions conviendrait le mieux à l'autorité, nous trouverions vraisemblablement que le Gouvernement traiterait presque toujours plus facilement avec des États sagement constitués qu'avec des Parlements.

On doit éprouver, également de la part de ces deux corps, l'opposition qui nait de l'esprit de propriété ; mais outre ce motif commun de résistance, il en est de particuliers aux Parlements qui tiennent aux préjugés, au défaut d'instruction et parfois à l'intrigue. Il en est encore d'autres qui naissent de leur envie de se signaler et de fixer les regards de la Nation.

Si l'on examine ensuite ce qui doit se passer pour le choix des Impôts, on remarquera qu'un pays d'État, composé de Trois ordres, réunit aussi justement qu'il est possible l'intérêt et le vœu national, au lieu que les membres des Cours Souveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au-dessus de leur convenance particulière doivent nécessairement préférer ou rejeter les impositions, par des motifs que la nation ne peut partager.

C'est ainsi que les Parlements combattent contre une juste répartition des Vingtièmes qui peut diminuer sur le champ leurs revenus et qu'ils sont plus indifférents sur la taille qui ne joue qu'indirectement ; c'est ainsi qu'ils ont plus d'ardeur contre les droits de contrôles qui augmentent les frais de Justice que contre telle autre imposition qui s'éloigne davantage des murs du Palais ; c'est ainsi peut-être qu'ils disputeraient presqu'autant sur le franc salé que sur la gabelle. Et c'est ainsi enfin qu'ils s'opposeraient davantage aux droits d'entrée des villes qui augmentent la dépense des citadins, qu'aux droits d'entrée et de sortie du royaume dont l'étendue inconsidérée suffit pour anéantir le commerce.

Tous ces motifs de particularité ne tiennent point au caractère des individus. On trouverait sûrement dans les Parlements autant d'homme vertueux

que dans aucune autre classe de la société. Mais quand on considère l’effet des grandes institutions, il ne faut pas s’attacher aux qualités des particuliers qui composent un ordre de l’État, mais aux intérêts communs qui doivent le mouvoir et le faire agir.

Ces considérations générales suffisent pour faire connaître que même sous un point de vue fiscal, il n'y aurait aucune raison pour préférer d’établir des Impôts par le concours des Parlements plutôt que par celui des États.

Et s'il était nécessaire de s’étendre d’avantage sur cette question, j’observerais encore que la réunion des résistances serait plus facile entre les Parlements qu’entre les pays d’États, non seulement parce que les premiers sont sans cesse en activité, tandis que les autres ne s’assembleraient qu’une fois tous les trois ans et pendant un temps limité, mais aussi parce que le Souverain a bien plus de récompenses naturelles dans sa main pour l’ordre de la Noblesse et du Clergé, que pour des Juges et des propriétaires de Charges ; qu’enfin les Parlements qui rendent partout la Justice ont dans la cessation de leurs fonctions une arme toujours embarrassante et que sans recourir même à cette extrémité, le seul pouvoir de décréter, de flétrir et d’emprisonner leur donne sur tous les Receveurs des deniers publics des moyens imposants qui suffisent pour arrêter pendant quelques temps l'exécution des volontés du Roy.

Bien loin donc qu’on dût envisager l'institution d’administrations provinciales bien ordonnées comme un accroissement de résistance, je ne doute point que les Rois ne trouvassent dans ce contrepoids d’États et de parlements des moyens d’asseoir plus tranquillement leur autorité. La réunion de tant de Corps toujours jaloux les uns des autres devient impossible, et si elle avait jamais lieu, ce ne pourrait être que par l’effet d'un malheur général et par des actes accumulés d'injustice et d’oppression.

Mais si V. M. pouvait instituer une administration qui, en aplanissant le chemin à sa Justice, ne fut qu’un obstacle possible aux abus du pouvoir ce serait peut-être à ses yeux le point de perfection, puisqu’après avoir fait le bonheur de ses peuples pendant son Règne elle en serait encore le bienfaiteur dans les temps les plus reculés.

Je cherche de nouvelles objections pour y répondre. Voudrait-on, par exemple, arguer des embarras qu’occasionnent quelques pays d'États ? Mais il est bien aisé d’apercevoir que ces embarras tiennent à l'ancienne convention vis-à-vis des provinces qui ont eu le droit de traiter en s’unissant à la France. Aucune de ces gênes n’existerait dans la conversion volontaire d'une administration de pays d'Élection dans une autre administration quelconque. Les considérations les plus sages, les précautions contre les abus, seraient le résultat facile d'un arrangement où la seule bienfaisance de V. M. serait dans le cas de dicter des

Lois. Bien plus, et ceci est une réflexion d'une grande importance, on tirerait un jour d'une administration provinciale bien ordonnée un moyen de force pour corriger et perfectionner les constitutions actuelles des pays d'États dont les vues mêmes conservent un degré de respect lorsqu'on a pour objet de comparaison que l'administration, plus défectueuse encore, des pays d'Élection.

On dira peut-être enfin qu'il serait à craindre que le peuple ne perdît au changement qu'on propose par l'effet de la supériorité que la Noblesse pourrait prendre dans une administration provinciale.

Il me parait d'abord difficile que le peuple peut être plus maltraité qu'il ne l'est en général dans les pays l'Élection, où l'on n'a d'autre secret à mesure de nouvelles dépenses publiques que d'augmenter la taille, impôt arbitraire, difficile à bien répartir et où le peuple est presque toujours sacrifié ; d'ailleurs la trop grande influence de la Noblesse est facile à éviter par une sage constitution et un équilibre raisonnable entre les différente ordres ; d'autant plus que le Clergé qui ne paye pas de Vingtièmes, partage, par la Taille de ses fermiers, les intérêts des Roturiers, en même temp que tous les devoirs de son état l'attachent à la protection du pauvre. Enfin quelques exclusifs que soient les impôts, c'est peut-être encore moins de leur étendue que ne naissent les plaintes et les clameurs, que du défaut de base solide dans les répartitions, et du désespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir justice.

D'ailleurs comme les États ne pourraient établir aucune base de répartition, ni aucune forme permanente de perception sans l'approbation de V. M., il serait bien aisé de juger de l'équité des principes qu'on voudrait adopter. Ces bases fondamentales sont bientôt mesurées parce qu'elles tiennent à des idées générales que le bonheur et l'esprit de justice peuvent aisément reconnaître ; mais c'est dans l'application de ces mêmes principes à l'exécution ; c'est dans l'administration de tout ce qui est indéterminé que V. M. ne peut se reposer avec la tranquillité sur l'esprit ou sur la volonté d'un seul homme ainsi qu'on y est contraint dans les pays d'Élections.

Ce genre d'administration ne serait supportable qu'autant que les impôts seraient soumis à des règles absolument simples. Mais lorsqu'une longue suite de fautes ou de malheurs a obligé d'étendre et de diversifier les impôts de toutes les manières et lorsque l'esprit fiscal, après avoir tout parcouru, a su ménager encore un vague dans l'exécution dont il est facile d'abuser ; le dernier des maux, alors, est une administration arbitraire, qui affecte l'imagination des contribuables et leur présente sans cesse de nouvelles craintes.

Aussi, même dans les pays les plus despotes, on ne connait pas cette manière de soumettre la répartition des impôts aux décisions d'un seul commissaire ; et bien loin que cette méthode soit de l'essence de la monarchie,

ce serait plutôt dans les gouvernements où la souveraineté est divisée entre plusieurs, qu’on pourrait l’employer avec moins d'inconvénients. L'administration ne peut y échapper à la surveillance générale et il peut convenir pour éviter les choses et en longueur, que ce ne serait pas un corps nombreux qui exécute, quand c’est un corps nombreux qui commande ; mais dans un pays monarchique où la seule volonté du Prince fait la Loi, cette même convenance disparait et l’inquiétude du Souverain doit se borner à être certain que ses intentions justes et bienfaisantes soient remplies et à prévenir qu’on n’abuse jamais de son autorité.

Je me suis encore présenté à moi-même un doute à résoudre.

La nature des impositions, leur étendue, leur diversité, la bigarrure des formes, des usages, des privilèges et des prérogatives, tout cet ouvrage imparfait et successif de l'administration française, en même temps qu’il semble appeler presque dans tous ses points une main habile, présente aussi partout des obstacles. Qui peut, dans chaque Province, le vaincre ou les surmonter plus facilement ? Est-ce un homme seul ? Est-ce un corps d’administration ? C’est un homme seul sans doute, si vous réunissez en lui les qualités nécessaires : rien n’est plus efficace que le pouvoir dans une seule main : le choix des délibérations n’arrêtant pas sa marche, limité de pensées et d’exécution rend les siennes plus rapides ; mais en même temps que je crois autant qu’un autre, à la puissance active d’un seul homme qui réunit au génie, la fermeté, la sagesse et la vertu, je sais aussi que tels hommes sont épars dans le monde ; combien, lorsqu’ils existent, il est accidentel qu’on les rencontre, et combien après les avoir rencontrés, il est rare qu’ils se trouvent dans le petit circuit où l’on est obligé de prendre des intendants de Province. Ainsi l’expérience et la théorie indiquent également que ce n’est point avec des hommes supérieurs, mais avec le grand nombre de ceux qu’on connait, ou qu’on a connus, qu’il est juste de comparer une administration provinciale ; alors toute la préférence demeurera à cette dernière. Car dans une commission permanente, composée des principaux propriétaires d’une Province, la réunion des connaissances, la succession des idées, donnent à la médiocrité-même une consistance. Le concours de l’intérêt général vient augmenter la source des lumières : la publicité des délibérations force à l’honnêteté ; et si le bien arrive avec lenteur, il arrive, du moins, et une fois obtenu, il est à l’abri du caprice et se maintient ; au lieu qu’un intendant le plus rempli de zèle et de connaissance est bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. Dans l’espace de dix à douze ans, on les voit aller de Limoges en Roussillon, du Roussillon en Hainaut, et du Hainaut en Lorraine, et à chaque variation ils perdent le fruit de toutes les connaissances locales qu’ils peuvent avoir acquises ; on dirait à voir ces changements continuels, que l’administration des Provinces est une École établie pour les Maîtres des Requêtes, et que destinés à gouverner un hémisphère, ils viennent en France s’essayer sur différents sols et sur divers caractères, tandis que le plus

grand avantage de chaque province devrait être toujours le but et l'homme le moyen.

Si, des intendants, on jette un coup d'œil sur les Ministres des finances, on trouve que sans être égaux en talents, il suffit qu'ils le soient en prétentions pour que l'outrage de l'un soit détruit par l'autre.

On veut faire et l'on supprime, on veut faire et l'on rétablit, on veut faire encore et l'on change ; c'est au Royaume à se prêter à toutes ces vacillations et à devenir l'humble jouet de cette succession d'amour propre.

Cependant une vérité importante nait de ces dernières observations.

C'est qu'un grand bien ne sera jamais l'effet l'un nouveau système d'impositions, quelque sage qu'il soit, s'il n'est soutenu d'un bon système d'administration et qui suffise pour entreprendre pour exécuter et pour maintenir.

Je crois donc que le véritable bienfait d'un Souverain envers ses peuples, serait d'ouvrir des voies d'améliorations indépendantes des qualités des hommes auxquels il donnera sa confiance ; et il serait l'heureux effet des administrations provinciales bien continuées.

Au reste quand on prétendrait que ces administrations ne seraient pas aujourd'hui la manière la plus convenable de simplifier les finances et d'atteindre au meilleur système d'impositions, il serait encore sage de la choisir comme étant celle à laquelle les esprits sont les plus préparés. Tout autre, qui sous ce point de vue purement abstrait, paraitrait préférable, trouverait à titre de nouveauté des obstacles d'exécution d'où naîtrait bientôt le découragement, et l'administration montre bien moins l'habileté lorsqu'elle veut exécuter tout à coup le plus grand bien qu'elle conçoit que lorsqu'elle s 'en accroche par degré, mais plus sûrement en suivant la route que l'opinion générale a le plus frayé.

J'entends une nouvelle objection : la guerre est-elle un temps favorable pour un changement important de quelque nature que ce soit ?

Je conviens qu'il en est malheureusement plusieurs en administration auxquels le temps de guerres n'est point favorable et je n'ai pu l'apercevoir sans regret et quelques fois sans une douleur personnelle.

C'est ainsi qu'on est obligé par esprit de sagesse de renvoyer à une autre époque les modifications dont la gabelle, les aides et les Traites seraient susceptibles. Deux importantes considérations doivent engager à ce parti : l'une, c'est qu'en temps de guerres on ne peut risquer, ni une privation de revenus, ni

une suspension, même dans leur perception. L'autre c'est que dans le temps où chacun conçoit au Gouvernement des besoins extraordinaires, le changement le plus conforme à l'ordre et au bonheur des peuples, et où V. M. bien loin de gagner ferait des sacrifices, serait toujours envisagé comme une opération fiscale qui essuierait sur ce point de vue un surcroît d'obstacles, en même temps que les intentions bienfaisantes de V. M. seraient méconnues ; mais dans la proposition qu'on met sous les yeux de V. M., il n'y a aucun hasard à courir, puisqu'on exigerait de la généralité dont on ferait choix, la même forme d'impositions qu'elle paye actuellement. Cette condition préviendrait aussi nécessairement tout soupçon injuste de la part des contribuables, et la bonté paternelle de V. M. paraitrait dans tout son jour.

Enfin ce regard sur l'administration intérieure au milieu de la guerre manifesterait un calme favorable au crédit, et je ne doute point aussi qu'un moyen d'encourager les provinces aux nouveaux efforts que la guerre rendra indispensables, ce serait de leur ouvrir l'espérance d'une Administration plus conforme à leurs vœux. Cet espoir, on ne peut se le dissimuler, est devenu presque nécessaire. Il se trouve tout à la fois que les impôts sont à leur comble, et que les esprits sont tournés plus que jamais vers les objets d'administration, en sorte que tandis que cette multiplicité d'impôts rend l'administration infiniment difficile, le public par la tournure des esprits a les yeux ouverts sur tous les inconvénients et tous les abus. Il en résulte une critique inquiète et confuse qui donne un aliment continuel au désir qu'ont les Parlements de se mêler de l'administration. Ce sentiment de leur part se manifeste de plus en plus, et ils prennent comme tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir en parlant au nom du peuple, et se disant les défenseurs des droits de la nation ; et l'on ne doit pas douter que bien qu'ils ne soient forts ni par l'instruction ni par l'amour pur du bien d'État ; ils se montreront dans toutes les occasions si longtemps qu'ils se croiront appuyés de l'opinion publique. Il faut donc ou leur ôter cet appui ou se préparer à des combats répétés qui troubleront la tranquillité du Règne de V. M., et conduiront successivement ou à une dégradation de l'autorité ou à des partis extrêmes dont on ne peut pas au juste mesurer les conséquences.

Il arrivera de nouveau ce qu'on a déjà vu, c'est que tantôt considérant les Parlements comme un corps de magistrature on sera porté à leur donner de la force et de l'éclat ; et que tantôt les considérant comme un corps politique, on désirera les affaiblir.

Or, l'unique moyen de prévenir ces secousses et d'attacher essentiellement les Parlements aux fonctions honorables et tranquilles de la Magistrature, c'est de soustraire à leurs regards continuels les grands objets d'administration, surtout dès qu'on peut y parvenir par une institution qui, remplissant le vœu national, conviendrait également au Gouvernement et comme la simple perspective des vues générales de V. M. à cet égard suffirait

pour faire impression et calmer pour un temps les esprits, je crois l'essai d'une administration municipale si nécessaire sous ce rapport seul que j'irai jusqu'à dire que, dût-il mal tourner, je le conseillerais encore, d'autant plus que sous la forme d'expérience on ne peut manquer de réunir presque tous les suffrages. Les personnes qui désirent ardemment cette nouvelle forme d'administration y applaudiront comme à un premier pas qui peut conduire à une amélioration générale.

Ceux, au contraire, qui craignent toute espèce de changement et respectent jusqu'aux plus grands abus quand ils sont anciens approuveront encore l'esprit de sagesse de V. M. qui l'aurait engagé à ne faire qu'un essai et à renvoyer une détermination plus générale à un temps plus éloigné après les leçons de l'expérience. Enfin tous les sujets de V. M. la béniront d'avoir pris au moins en sérieuse considération un objet si intéressant pour le bonheur des peuples et la prospérité du Royaume.

Après avoir examiné sous le seul rapport de l'intérêt public une si importante question traitée dans le Mémoire, je finirai par une réflexion qui tient plus particulièrement à la personne de V. M. et à laquelle j'ai été entraîné par un sentiment digne au moins de son indulgence.

J'ai vu divers genres de gloire partagés entre les Souverains ; la Guerre, la Politique, les Arts et la magnificence ont tour à tour signalés leur règne et consacré leur mémoire. Aujourd'hui le soin du bonheur des peuples et l'établissement des Lois qui peuvent l'assurer semblent offrir la seule ambition nouvelle et la plus noble de toutes. Un siècle plus calme et plus instruit parait désabusé de ces fausses grandeurs où les larmes du peuple viennent se joindre aux louanges des historiens et aux flatteries des courtisans.

En même temps la nation a les yeux ouverts sur V. M. Elle croit voir un accord entre ses besoins et le caractère de son souverain, entre l'âge de V. M. et le temps nécessaire pour accomplir des projets salutaires. Et l'amour qu'inspire V. M. fait apercevoir avec sensibilité que la gloire qui parait lui être plus particulièrement réservée sera la plus conforme à son bonheur ainsi que la plus précieuse à l'humanité.

- - 0 - -